



dr MIROSŁAW NATANEK

**ZARYS PROBLEMATYKI
SPÓJNOŚCI I FUNKCJONOWANIA
GRUPY WYSZEHRADZKIEJ
W SZERSZYM KONTEKŚCIE
MIĘDZYNARODOWYM**

dr Mirosław Natanek

ZARYS PROBLEMATYKI SPÓJNOŚCI I FUNKCJONOWANIA GRUPY WYSZEHRADZKIEJ W SZERSZYM KONTEKŚCIE MIĘDZYNARODOWYM

Bez wątpienia takie regionalne przedsięwzięcie jak Grupa Wyszehradzka (V4), powstała na początku lat 90. XX wieku, miało ogromne szanse powodzenia. Decydujące w tym przypadku były przede wszystkim powody, dla których ugrupowanie powstało, wśród których najważniejszymi były podobieństwo sytuacji geopolitycznej po rozpadzie systemu jałtańskiego oraz świadomy wybór nowych, demokratycznie wybranych elit politycznych dotyczący przyszłego kierunku i kształtu polityki zagranicznej. Żadne z państw środkowoeuropejskich nie chciało już – po 40 latach uzależnienia – dalszej bliskiej współpracy z upadającym Związkiem Sowieckim, jednocześnie wszystkie trzy kraje były za słabe gospodarczo i politycznie, aby podjąć natychmiast ścisłą współpracę z państwami zachodniej Europy. Pamiętać trzeba też, że specyfika funkcjonowania bloku socjalistycznego (Układ Warszawski oraz Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej), gdzie niepodzielnie rolę dominującą i przy tym jedyne łącznika bloku pełnił właśnie ZSRR, spowodowała, iż każde z państw postsocjalistycznych z osobna znalazło się w strategicznej pustce. W tej sytuacji Polska, Federacja Czesko-Słowacka oraz Węgry były więc niejako na siebie skazane, jeśli chciały wzmocnić swą pozycję międzynarodową i wykazać się wolą rozpoczęcia regionalnej kooperacji.

Analizując podpisaną 15 lutego 1991 roku *Deklarację Wyszehradzką*, która formalnie dała początek współpracy, trzeba stwierdzić, że cele w niej postawione były bardzo ambitne i choć dotyczyły głównie spraw wewnątrzustrojowych, to jednak wpływały niemal wyłącznie ze wspólnych interesów w polityce zagranicznej. Wśród pierwszoplanowych zadań dokument wymieniał:

- pełne przywrócenie niezależności państwowej, demokracji i wolności,
- likwidację wszystkich istniejących przejawów systemu totalitarnego,
- budowę demokracji parlamentarnej opartej na poszanowaniu praw człowieka,
- budowę nowoczesnej gospodarki rynkowej,
- włączenie się w pełnym zakresie w europejski system polityczny, prawny, gospodarczy i system bezpieczeństwa.

Wszystkie założone na następne lata zadania realizowane być miały m. in. przez: koordynację współpracy z instytucjami europejskimi, intensyfikację współpracy kulturalnej i gospodarczej, nawiązanie partnerstwa między samorządami i rozbudowę infrastruktury. Wynika z powyższego, że realizacja tak sformułowanych celów w polityce krajowej (transformacja systemowa) zbliżała jednocześnie Trójkę do euroatlantyckich struktur współpracy.

Podkreślić jednak należy, że cały dokument był raczej manifestem woli współpracy i nie uwypuklał kwestii geopolitycznych, a co istotne, Szczyt Wyszehradzki nie tworzył żadnej zwartej organizacji czy struktury. Na całym projekcie odciskało się jednak piętno spuścizny socjalizmu i ciągłego istnienia Związku Radzieckiego. Można zaryzykować twierdzenie, że sygnatariusze Deklaracji, prezydenci V. Havel i L. Wałęsa oraz premier J. Antall, nie chcieli drażnić upadającego wschodniego sąsiada i dotychczasowego hegemonu, którego wojska nadal przecież stacjonowały w państwach środkowoeuropejskich. Nie zmienia to faktu, że odbywający się na Węgrzech 12-15 lutego 1991 roku szczyt dał początek współpracy państw regionu, która – z róż-

nym natężeniem i różnymi efektami – trwa do dzisiaj. Niniejszy tekst będzie próbą krytycznej oceny dorobku trzydziestu lat tej współpracy, zwłaszcza po wejściu państw Grupy do Unii Europejskiej.

Pamiętać należy, że początek lat 90. cechował się niebywałą dynamiką wydarzeń, a sytuacja polityczna w środkowej i wschodniej części kontynentu była niepewna i bardzo labilna. Już więc na początku swego istnienia Trójkąt Wyszehradzki zmierzyć się musiał z pojawiającymi się problemami natury organizacyjnej. Najlepiej świadczy o tym fakt, iż zaledwie kilka miesięcy po powstaniu Trójkąta zaistniała konieczność zorganizowania kolejnego szczytu. Spotkanie szefów państw i rządów odbyło się tym razem w Krakowie 5-6 października i zakończyło się podpisaniem tzw. *Deklaracji Krakowskiej*. Podkreślić trzeba, że dokument ten powstawał już w diametralnie innej sytuacji geopolitycznej każdego z państw. Uczestnicy spotkania w Krakowie stali przed ogromnym dylematem i koniecznością odpowiedzi na następujące pytanie: Czy Trójkąt Wyszehradzki w dotychczasowej formule jest w ogóle jeszcze potrzebny, skoro większość celów w związku z którymi ugrupowanie powstało zostało już osiągniętych, a sporo problemów rozwiązanych? Przez te osiem miesięcy zaistniały niezwykle istotne fakty, które w fundamentalny sposób wpłynęły na funkcjonowanie ugrupowania:

- **Po pierwsze** w okresie między lutym a październikiem 1991 roku doszło do rozpadu imperium sowieckiego (pucz Janajewa, sierpień 1991), a władzę w państwie faktycznie przejął już Borys Jelcyn.
- **Po drugie** regularne jednostki liniowe wojsk radzieckich opuściły już terytorium Czeskiej i Słowackiej Federacji oraz Węgier, a w toku była również ich relokacja z terenu Polski.
- **Po trzecie** oficjalnie rozwiązano w tym czasie Radę Wzajemnej Pomocy Gospodarczej oraz Układ Warszawski.
- **Po czwarte** wreszcie, wszystkie trzy państwa z sukcesem zakończyły procedurę wejścia do Rady Europy.

Wszystkie wymienione wyżej, a pozytywne przecież wydarzenia paradoksalnie doprowadziły do rozluźnienia więzów między trójką państw.

Szczyt zdecydował ostatecznie o kontynuacji współpracy, a sama *Deklaracja Krakowska* skupiła się w swych postanowieniach głównie na kwestiach bezpieczeństwa europejskiego, szczególnie w kontekście krwawego konfliktu, których ogarnął już wtedy Bałkany. Dalsze funkcjonowanie Trójkąta Wyszehradzkiego miało nie tylko pokazywać zachodnim partnerom, że Europa Środkowa Bałkanami się nie stanie, ale też wzmacniać pozycję przetargową w wyraźnie już zarysowanych planach zbliżenia do NATO, Unii Zachodnioeuropejskiej oraz EWG/UE. Co istotne, tym razem dokument zawierał deklarację wspólnego wystąpienia o EWG o wsparcie finansowe na restrukturyzację gospodarek oraz zapowiadał wzajemną liberalizację handlu.

W praktyce jednak już od połowy 1992 roku (6 maja Praga), kiedy to odbył się kolejny szczyt przywódców, w funkcjonowaniu Trójkąta Wyszehradzkiego zaczęły uwidaczniać się tendencje dezintegracyjne, które wyływały z następujących powodów:

1. RÓŻNE WIZJE REGIONALNEJ KOOPERACJI;

- Przynajmniej Węgry, a osobiście premier J. Antall, sprzeciwiały się polskim propozycjom jakiegokolwiek instytucjonalizacji współpracy i tworzenia wspólnych organów, co tłumaczyły złymi doświadczeniami z czasów socjalistycznych.
- Na taką postawę Węgier zaczęły nakładać się eurosceptyczne koncepcje forsowane przez premiera Czeskiej i Słowackiej Federacji Václava Klauza. Uważał on, że Trójkąt jest tworem całkowicie sztucznym i powstałym pod dyktando państw zachodnich, a cele polityczne poszczególne państwa powinny realizować samodzielnie, skupiając się na zapowiedzianej przecież w *Deklaracji Krakowskiej* kooperacji gospodarczej. Nie bez znaczenia był również równoległe przebiegający proces podziału federacji na dwa państwa, co formalnie stało się 1 stycznia 1993 roku.

2. **SPORY I KONFLIKTY MIĘDZY CZŁONKAMI TRÓJKĄTA WYSZEHRADZKIEGO**, które w tym czasie wpływały na koherentność całego ugrupowania, a które każdorazowo uzyskiwały wymiar międzynarodowy i z oczywistych względów wpływały negatywnie na środkowoeuropejską spójność.

- **Spór słowacko-węgierski** o kontynuację budowy kompleksu hydroenergetycznego Gabčíkovo – Nagymaros na Dunaju.

O tej wspólnej inwestycji zdecydowano Traktatem z Budapesztu z 1977 roku, jednakże ze względów ekonomicznych Węgry postanowiły się z niego wycofać w roku 1989. Kontynuacja i zakończenie części inwestycji przez Słowację spowodowały zalanie przygranicznego terytorium Węgier przez wody Dunaju i szkody ekologiczne, a co najważniejsze - przesunięcie przebiegu granicy między oboma państwami poprzez zmianę przepływu głównego koryta rzeki. Ze względu na niepowodzenie prób rozwiązania sporu na drodze dyplomatycznej Węgry pozwały władze Słowacji przed Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, który wydał wyrok dopiero w 1997 roku.

- **Spór słowacko-węgierski** o prawa mniejszości węgierskiej. W wyniku decyzji podjętych w Traktacie z Trianon (1920) terytorium Węgier zostało okrojone o dwie trzecie. W efekcie w momencie powstania niepodległej Republiki Słowackiej w 1993 roku na terenie tego państwa mieszkało około 600 tys. rdzennych Węgrów, którzy stanowili ponad 10% populacji kraju, zamieszkując przy tym zwarte tereny wzdłuż południowej granicy państwa.

Punktem zapalnym stała się uchwalona w 1995 roku przez słowacki parlament z inicjatywy premiera V. Meciar *Ustawa o ochronie języka*, która nakładała na wszystkie instytucje publiczne obowiązek używania języka słowackiego jako jedyne języka państwowego. Jego znajomość warunkowała możliwość podjęcia jakiegokolwiek pracy w administracji publicznej. Co istotne, ustawa zakazywała również porozumiewania się dialektami i innymi językami oraz używania podręczników napisanych w innych językach niż słowacki. Opresyjność tego prawa uzu-

pełniały wysokie kary finansowe za jej łamanie (dla obywateli było to 50 tys. koron, czyli ca. 1650 euro) i stworzenie w tym celu Policji Językowej. Antywęgierski wymiar miała też przeprowadzona za rządów Mečiara reforma administracyjna kraju, której efektem była również zmiana wielkości okręgów wyborczych w taki sposób, aby w rejonach na południu kraju, gdzie Węgrzy stanowili większość mieszkańców, stali się oni mniejszością. W ten sposób *de facto* Węgrzy nie tylko utracili możliwość wyboru własnych deputowanych do parlamentu, ale przede wszystkim utracili wpływ na władze lokalne w państwie. W odpowiedzi na te wydarzenia Budapeszt próbował zresztą zablokować przyjęcie Republiki Słowackiej do Rady Europy.

■ Karta Węgry.

Kwestia ta zresztą była od początku lat 90. jednym z filarów polityki zagranicznej państwa węgierskiego. Szczególny rozgłos zdobyła, prowadzona w latach 1996-98, dyskusja nad pomysłem ustanowienia elementów autonomii dla ludności węgierskiej w państwach sąsiadujących oraz wprowadzenia formuły tzw. obywatelstwa zewnętrznego, warunkowanego głównie znajomością języka ojczystego. Pomysły te oczywiście napotykały na kontrakcje dyplomatyczne państw zainteresowanych, oskarżających Węgry o mieszanie się w ich wewnętrzne sprawy. Apogeum tego sporu przypadło już na początek XXI wieku, kiedy to pierwszy rząd V. Orbana przeformował w parlamencie węgierskim ustawę zwaną potocznie *Kartą Węgry*. Uchwalony w 2001 roku akt nadawał osobom narodowości węgierskiej, które zamieszkiwały inne kraje, część praw przysługujących obywatelom Węgier. Chodziło m.in. o możliwość podjęcia bezpłatnych studiów na uczelniach węgierskich, podejmowania legalnej pracy czy też korzystania z bezpłatnej opieki zdrowotnej.

Dość przypomnieć, że wszystkie opisywane tutaj wydarzenia doprowadziły do tego, iż w 2002 roku premierzy Słowacji (M. Dziurinda) oraz Czech (M. Zeman) odwołali swój udział w kolejnym spotkaniu szefów państw i rządów Grupy Wyszehradzkiej.

W kontekście tych wszystkich działań za ogromny sukces należy uznać podpisanie w Krakowie 21 grudnia 1992 roku umowy o powołaniu Środkowoeuropejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (CEFTA). W przeciwieństwie do Grupy Wyszehradzkiej CEFTA stała się organizacją o charakterze zinstytucjonalizowanym i otwartą na inne państwa regionu. Jej działalność rzeczywiście była (i jest nadal w ramach tzw. CEFTA II lub Nowej CEFTA) przykładem ogromnego sukcesu w liberalizacji handlu, a tym samym przygotowaniu państw środkowoeuropejskich do późniejszego wejścia do Unii Europejskiej.

Oceniając więc z perspektywy czasu współpracę Czwórki w latach 90., zauważyć należy, że mimo deklaracji i wielu kontaktów na poziomie międzyrządowym dokonania V4 jako ugrupowania regionalnego były raczej mizerne i sprowadzić je można do dwóch pozytywnych wydarzeń. Bez wątpienia za sukces uznać należy wspomniane powołanie CEFTA i sprawne – mimo wielu sprzecznych interesów – przeprowadzenie liberalizacji stawek celnych. Równie ważnym wydarzeniem było ustanowienie w roku 2000 Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (*International Visegrad Fund – IVF*), który do dzisiaj jest jedyną zinstytucjonalizowaną formą współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej, a jego zadaniem jest intensyfikacja kontaktów pomiędzy społeczeństwami, a także wspieranie współpracy kulturalnej, naukowej, edukacyjnej, artystycznej i turystycznej oraz wymiany młodzieży.

Z czasem wszystkie opisane wyżej spory zostały załagodzone pod presją społeczności międzynarodowej, tym bardziej iż zarówno Węgry, jak i Słowacja zdawały sobie sprawę, że bez uregulowania wzajemnych stosunków (jak również - w przypadku Węgier - z państwami trzecimi) nie będą mogły wejść do Unii Europejskiej. Niemniej jednak w sytuacji permanentnego konfliktu politycznego istnienie V4 należałoby uznać za problematyczne, a jedynym istotnym ówczesnie wspólnym zagadnieniem, które rzeczywiście jeszcze podtrzymywało kontakty międzyrządowe, były toczące się od 1998 roku negocjacje w sprawie wejścia czwórki państw do

UE. Można jednak postawić tezę, iż mimo ewidentnej konkurencji w procesie negocjacyjnym wizja członkostwa we Wspólnocie jawiła się jako szansa na przyspieszenie rozwoju gospodarczego i skok cywilizacyjny, a cel ten na dalszy plan odsuwał dwustronne niesnaski. Istotnie, w latach 1999 – 2001 trzykrotnie odbyły się spotkania głównych negocjatorów z państw V4 w sprawie członkostwa w UE, jednak miały one charakter wyłącznie konsultacyjny, nie przyniosły żadnego uzgodnienia stanowisk negocjacyjnych, a każde z państw negocjowało oddzielnie. Wejście wszystkich państw wyszehradzkich do UE w 2004 roku było zwieńczeniem trwającej piętnaście lat transformacji ustrojowej i ekonomicznej, a jednocześnie szansą na odnowienie współpracy i wypracowanie wspólnych stanowisk na forum instytucji europejskich.

Rok 2004 przyniósł niewątpliwie nadzieję na takie współdziałanie. Już 12 maja 2004 roku premierzy Czwórki podpisali tzw. Deklarację z Kromieryża – dokument programowy o współpracy państw wyszehradzkich po ich akcesji do UE – w której podtrzymali gotowość ścisłego współdziałania, mimo osiągnięcia już celów strategicznych, jakimi były członkostwo w NATO i UE. Głównym celem tej współpracy było przekazanie innym krajom aspirującym do UE swych doświadczeń oraz sposobów implementacji unijnych polityk na ich terytorium, już z pozycji państw członkowskich, które przeszły długą i trudną drogę do akcesji. To wtedy właśnie po raz kolejny wzmiankowano o regionie Zachodnich Bałkanów i państwach Europy Wschodniej, co należało rozumieć jako zobowiązanie do pewnego rodzaju mentoringu oraz lobbingu na rzecz tych regionów Europy.

Dokument z Kromieryża wymieniał ponadto pola i zakres konsultacji międzyrządowych na forum UE, które obejmować miały:

- wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa,
- wymianę doświadczeń w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, zwłaszcza w kwestii wejścia do strefy Schengen,

- ochronę granic i polityki wizowej,
- konsultacje w sprawach wejścia do Europejskiej Unii Monetarnej.

Analizując dokumenty ze szczytów V4 oraz różnego rodzaju wspólne deklaracje i odezwy, potwierdzić należy, że wszystkie wymienione wyżej problemy były przedmiotem intensywnych spotkań i konsultacji na różnych szczeblach międzyrządowych, ale trudno obronić tezę, że przyczyniły się one do wzmocnienia pozycji V4 w UE jako spójnego ugrupowania regionalnego, które potrafi wypracować wspólne stanowisko w większości spraw.

Jeśli szukać pozytywów, to bez wątpienia polem wspólnych do pewnego stopnia wystąpień były zawsze kryzysy polityczne na Ukrainie, choć paradoksalnie ta problematyka najlepiej obrazuje kłopoty związane ze spójnością działań poszczególnych państw Czwórki i koniec końców z realizacją ich indywidualnych jednak interesów. Podczas Pomarańczowej Rewolucji (2004-2005) Grupa Wyszehradzka solidarnie poparła ukraińską opozycję protestującą przeciwko fałszerstwom w czasie wyborów prezydenckich. W swych stanowiskach niemal cała klasa polityczna V4, bez względu na barwy partyjne, podkreślała doniosłość wydarzeń, które uważano za przełomowy moment dla ukraińskiej demokracji oraz europejskich aspiracji Ukrainy. Co najważniejsze, wtedy deklaracje te nie rozmięły się z działaniami rządów poszczególnych państw. Jeśli z kolei zanalizujemy postawę V4 wobec wydarzeń z lat 2013-2014, to zauważyć już można wyraźnie pierwsze oznaki łamania się środkowoeuropejskiej solidarności i spójności działań. To prawda, że Czwórka Wyszehradzka deklaratywnie zachowywała zgodność poglądów i stanowisk w kwestii wydarzeń na Euromajdanie czy też integralności terytorialnej Ukrainy i wielokrotnie wyrażała poparcie dla rządu Ukrainy w tym względzie. Trudno jednak jest stwierdzić jedność poglądów i działań wobec propozycji nałożenia sankcji gospodarczych na Federację Rosyjską i ich utrzymywania. Innymi słowy, na poziomie deklaracji politycznych uznawano (i uznaje się do dzisiaj) działania Rosji za groź-

ne i agresywne, jednak nie przeszkadzało to (i nie przeszkadza nadal) premierowi Węgier V. Orbano-
wi uważać tych sankcji za krzywdzące i podpisywać z Rosją kolejne kontrakty gospodarcze (modernizacja elektrowni atomowej w Paks oraz budowa nowych jej bloków, kontrakty gazowe). Podobnie solidarność wyszehradzką wystawiali w tym względzie na próbę prezydent Czech M. Zeman oraz premier Słowacji R. Fico, krytykując unijne sankcje nakładane na Moskwę. W tym zakresie jedynie Polska – niezależnie od rządzącej koalicji – utrzymywała stałość poglądów, mimo że to właśnie polskich rolników i polską gospodarkę rosyjskie kontr sankcje dotykały najbardziej. Obiektywnie trzeba jednak stwierdzić, że z jednej strony Polska po 2015 roku potrafiła wstrzymać tzw. mały ruch graniczny z Obwodem Kaliningradzkim, ale z drugiej strony przez ostatnie lata importuje z Rosji ogromne ilości węgla kamiennego. Jak więc widać naprawdę trudno mówić tu o konsekwentnej polityce poszczególnych państw, a co dopiero całego ugrupowania.

Już tych kilka przykładów pokazuje, jak trudno było i jest nadal państwom środkowoeuropejskim utrzymywać spójność stanowisk na arenie międzynarodowej. Próbuując analizować te kilkanaście lat członkostwa państw V4 w UE, wskazać można jedynie dwa pola aktywności, które przywracają spójność Grupy. Pierwsze z nich to oczywiście uchwalane co siedem lat budżety UE. Zarówno w roku 2006, jak i 2013, kiedy negocjowano unijne perspektywy budżetowe, Czwórka potrafiła nie tylko stanowić monolit, ale także zbudować wokół siebie koalicję państw. Choć nazywana była ona złośliwie „koalicją biednych”, pragnących utrzymania wydatków UE na rolnictwo i fundusze strukturalne, to jednak było to działanie skuteczne, a co najważniejsze – wykorzystujące w sposób modelowy unijne procedury negocjacyjne i partykularne interesy tzw. starych państw członkowskich UE. Co więcej – w kontekście pandemii koronawirusa – również ostatnie negocjacje budżetowe z 2020 roku wykazały trwałość tej koalicji.

Wyjątkowym polem aktywności V4 jest też oczywiście kryzys migracyjny w Europie, który mógł się stać szansą na reaktywację politycznego znaczenia Grupy Wyszehradzkiej jako poważnego ugrupowania regionalnego. Od wiosny 2015 roku można rzeczywiście zauważyć niezwykle wprost aktywność dyplomacji Czwórki, która przejawiała się głównie wsparciem dla Węgier – najbardziej wtedy narażonych na presję migracyjną. Mimo ogromnej krytyki, jaka spadła w całej Europie na rząd V. Orbana za wybudowanie zapór wzdłuż południowych granic Węgier, Grupa jako całość starała się wnieść w dyskurs o uchodźcach elementy merytoryczne, podkreślając konieczność uszczelnienia granic i potrzebę rozwiązania kryzysu w miejscu jego powstania. Można zatem stwierdzić, że po wyborach w Polsce z jesieni 2015 roku doszło do utworzenia dość zwartej koalicji państw, swego rodzaju „koalicji strachu”, czyli sojuszu niezadowolonych z dotychczasowych działań rządów zachodnioeuropejskich oraz instytucji UE w zakresie rozwiązania kryzysu migracyjnego. W kontekście ostatnich wydarzeń na wschodniej granicy Polski nielegalna migracja stała się ponownie gorącym tematem, który może scementować V4. Już na początku kryzysu słowa wsparcia popłynęły od wszystkich partnerów, jednak na razie trudno ocenić wagę tych głosów, zanim problem nie zostanie umiędzynarodowiony.

W kontekście omówionych powyżej przykładów dość problematycznej jedności i niezwykłego rozchwiania partnerów w polityce zagranicznej wyszehradzkiej czwórki, warto zwrócić jednak uwagę na pewien trwały element, znajduje odzwierciedlenie w spójnych i wspólnych deklaracjach, a następnie działaniach. Analiza ostatnich lat aktywności V4 wykazuje niezbicie, że łączącym – jak na razie – wszystkich mianownikiem jest polityka wobec państw Bałkanów Zachodnich i pozytywny stosunek do ich aspiracji integracyjnych z UE i NATO. Wskazano już wcześniej, że region ten leży od dawna w sferze zainteresowania V4, czego przykładami są przeniesienie doświadczeń z funkcjonowania

CEFTA na tzw. Nową CEFTA, do której należą państwa bałkańskie i Mołdawia, oraz wsparcie projektów w całym regionie przez IVF.

W sferze działalności politycznej dopiero jednak w 2010 roku temat ten oficjalnie został podniesiony na poziomie ministerialnym, a od spotkania MSZ w Bratysławie (22.10.2010) takie poświęcone Bałkanom Zachodnim spotkania są organizowane cyklicznie. Obszarami zainteresowania Czwórki są zarówno kwestie przyszłego członkostwa państw bałkańskich w NATO, jak i w UE. Zainteresowanie tą ostatnią sprawą sprowadza się do każdorazowego omawiania zarówno aktualnego stanu przygotowania i gotowości szóstki państw bałkańskich do integracji z UE, jak i przede wszystkim globalnej sytuacji w całym regionie. W obszarze zainteresowań V4 leżały i leżą nadal:

- utrzymanie misji wojskowych i policyjnych w regionie i dalsze w nich uczestnictwo;
- luzowanie reżimu wizowego dla państw bałkańskich;
- przekazywanie *know-how* dotyczącego: wzmacniania bi- i multilateralnej współpracy regionalnej oraz dobrych praktyk pozwalających na wykorzystanie instrumentów pomocy przedakcesyjnej UE;
- poszerzenie terytorialne oferowanych grantów IVF poprzez działający od 2008 roku program Visegrad+;
- współpraca przy organizacji podobnego do IVF mechanizmu finansowego dla Bałkanów Zachodnich.

Przypomnieć trzeba w tym kontekście, że to właśnie w 2011 roku dwa państwa wyszehradzkie – Węgry i Polska – przewodniczyły Radzie UE, co znalazło swój finał w zakończeniu negocjacji akcesyjnych i podpisaniu traktatu akcesyjnego przez Chorwację właśnie w 2011 roku.

Skutek swój przyniosła również pomoc ekspercka dotycząca utworzenia Funduszu Bałkanów Zachodnich (*Western Balkan Fund* – WBF), która zaowocowała wreszcie decyzją rządów bałkańskiej

szóstki (WB6) o utworzeniu takiego mechanizmu finansowego. Co warto podkreślić, ministrowie spraw zagranicznych państw Bałkanów Zachodnich podpisali odpowiedni dokument erygujący właśnie podczas bratysławskiego szczytu Grupy Wyszehradzkiej w 2014 roku, a ostatecznie WBF powstał w roku 2016 roku pod niewątpliwym patronatem V4 i z merytoryczną pomocą pracowników IVF.

Bez względu na powyższe, w okresie członkostwa w UE państwom Grupy Wyszehradzkiej nie udało się zbudować w UE formuły trwałej współpracy, czy to na wzór Unii Beneluxu, czy chociażby państw nordyckich, których rządy zawsze konsultują się ze sobą i starają się wypracować wspólne stanowisko przed każdym posiedzeniem gremiów decyzyjnych w UE. Wszystkie wymienione przykłady (nawet te pozytywne) udowadniają tezę, że bliska współpraca państw V4 na forum UE charakteryzuje się ona dużą aktywnością, a szefowie państw i rządów V4 potrafią w rzadkich tylko i wyjątkowych przypadkach okazać wspólnotę interesów.

W opinii autora przyczyn takiej sytuacji jest bardzo wiele. Poza wymienionymi już wcześniej kwestiami spornymi, które można uznać jedynie za wygaszone, a nie rozwiązane, ogromne znaczenie mają bez wątpienia geograficznie rozbieżne interesy w polityce zagranicznej i to one stanowią poważną przeszkodę dla współpracy. O ile bowiem w przypadku Polski są one lokowane na północ od pasma Karpat i można tu wyznaczyć wektor poziomy (wschód: Rosja i Ukraina; zachód: Niemcy), o tyle pozostałe państwa ciężą raczej ku południu. Jest bowiem sprawą oczywistą, że Słowacja czy Węgry – choćby z powodów historycznych – są zainteresowane znacznie bardziej kontaktami z państwami południowo-wschodniej Europy, na przykład w ramach Inicjatywy Naddunajskiej, korzystając przy tym z instrumentów pomocowych UE, jak np. Strategia Naddunajska.

Nie bez znaczenia jest tu również różnica potencjałów poszczególnych państw, a co za tym idzie wyobrażenia o miejscu swego państwa na arenie międzynarodowej. Zarówno terytorialnie, jak i demo-

graficznie Polska jest w Grupie państwem dominującym – 5. pod względem wielkości w UE – co powoduje, że partnerzy nie szukają instytucjonalizacji współpracy w ramach V4, preferując kontakty międzyrządowe o charakterze konsultacyjnym oraz współpracę na szerszym forum, jakim jest dla nich na przykład Inicjatywa Środkowoeuropejska, w której siła Polski jest równoważona przez takie państwa jak Włochy, czy Austria. Podobna dysproporcja dotyczy także wielkości gospodarek poszczególnych państw. Przewaga i konkurencyjność polskiego przemysłu (zwłaszcza spożywczego) powodują u wyszehradzkich partnerów protesty organizacji branżowych i konsumenckich, a nawet prominentnych polityków.

Trudno dyskutować z faktem, że sytuacja polityczna we wszystkich krajach V4, gdzie rządzą obecnie partie prawicowe, rzeczywiście sprzyja zbliżeniu stanowisk i konsolidacji całego ugrupowania. Nie oznacza to jednak bynajmniej przewyższenia dotychczasowych różnic. Trzeba zauważyć, że mimo bardzo częstych kontaktów roboczych głów państw, szefów rządów, ministrów i funkcjonariuszy publicznych środkowoeuropejska współpraca w ramach V4 jest tym lepsza, im dalsza od polityki, czego najlepszym przykładem jest sukces działalności IVF.

Idąc tym tropem, podobnie krytycznie należy nieestety ocenić powstałą z inicjatywy Polski i Chorwacji w 2015 roku tzw. Inicjatywę Trójmorza. W opinii autora rozbieżności między dwunastoma państwami członkowskimi tego ugrupowania są wprost

proporcjonalne do jego wielkości i ilości członków, a problemy z budowaniem spójności tego ugrupowania wcale nie różnią się od tych, które zaobserwować można w działalności V4. Są nawet wzmocnione poprzez ich zasięg terytorialny i umiejscowienie państw na mapie Europy. Tutaj ponownie pojawiają się obawy o dominację Polski i chęć uwikłania państw partnerskich w spory z Rosją, o zupełnie rozbieżne wektory w polityce zagranicznej czy wreszcie o interesy ekonomiczne. Pojawiają się również głosy o chęci osłabienia całego projektu integracji europejskiej, co jest zresztą uprawdopodobniane trwającymi sporami polskiego rządu z Komisją Europejską i niewykonywaniem wyroków TSUE. W kontekście istnienia innych organizacji współpracy w regionie (V4, Inicjatywa Środkowoeuropejska, Inicjatywa Naddunajska) zachodzi uzasadniona obawa, że Inicjatywa Trójmorza stanie się kolejnym - mało znaczącym - forum dyskusyjnym.

Nie oznacza to, że nie należy podejmować takich prób, jednak dla polityki zagranicznej Polski bez wątpienia najważniejszym poligonem współpracy regionalnej powinna pozostać – mimo wszelkich jej wad – Grupa Wyszehradzka. Natomiast platformami współpracy – poza zbliżeniem społeczeństw – powinny pozostać tylko możliwe do realizacji projekty polityczne, jak na przykład pomoc w integracji państw Bałkanów Zachodnich ze strukturami euroatlantyckimi.

WYBRANA LITERATURA

Dziuba R. (2013), *CEFTA as a Proven Path to Accession to the European Union*, "Comparative Economic Research. Central and Eastern Europe", volume 16 (2013), number 2, Łódź.

Eder, W. (1998), *Polityka Słowacji wobec mniejszości węgierskiej, a Unia Europejska i NATO*, [w:] *Nuntius Vetistatis ...*, Poznań.

Fürst H. (2003), *The Hungarian-Slovakian Conflict over the Gabčíkovo-Nagymaros Dams: An Analysis*, [w:] "Intermarium", New York, East Central European Center, vol.6, no. 2.

Góralczyk B., (1999) *Współpraca Wyszehradzka. Geneza, doświadczenia, perspektywy*, „Studia i Materiały PISM”, nr 20(1999), Warszawa.

Janda J. (2016), *Czech president is Russia's Trojan Horse*, "EUObserver" z 10.06.2016

Moustafa A., *Ces pays d'Europe Centrale qui ne veulent pas sanctionner la Russie*, Stratpol 24.04.2014, <https://stratpol.com/pays-europe-central-refus-sanctions-russ/> (dostęp: 22.01.2019).

Natanek M. (2017), *Le Groupe de Visegrad, Unité des intérêts ou mythe de la coopération*, "Hermes La Revue", vol. 77, Paris.

Orzelska-Stączek A., *Inicjatywa Trójmorza w świetle teorii realizmu. Polityczne aspekty nowej formy współpracy dwunastu państw*, "Sprawy Międzynarodowe" 2019, nr 1.

Solarz A. (2013), *Nieznośny ciężar historii? Dyskurs Środkowoeuropejski od lat osiemdziesiątych do współczesności*, [w:] *Grupa Wyszehradzka – Chorwacja: źródła jedności i perspektywy rozwoju*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, rok 11(2013), z. 1.

Zenderowski R., Skobejko K, (2020), *Chorwacja wobec inicjatywy Trójmorza*, "Studia Politologiczne", vol. 59/2021.



dr Mirosław Natanek

Historyk (UJ) i europeista (studia na Université Paul Valéry Montpellier III). Adiunkt w Instytucie Studiów Europejskich UJ. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się przede wszystkim na historii integracji europejskiej i jej samorządowym wymiarze oraz na międzynarodowej współpracy europejskich samorządów lokalnych. Szczególnym obszarem badawczym jest również dla niego działalność Rady Europy, gdzie dwukrotnie odbył staże badawcze. W tych dziedzinach jest autorem kilkunastu rozdziałów w pracach zbiorowych oraz artykułów naukowych (również w językach obcych). Jako współpracownik Istituto di Sociologia Internazionale di Gorizia (ISIG) jest również współautorem raportów eksperckich dla Rady Europy. Wielokrotny stypendysta Programów Erasmus i CEEPUS oraz stypendysta The Ryoichi Sasakawa Foundation. Wykładowca i visiting professor m.in. na Université Catholique Louvain-la-Neuve (Belgia), Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica (Słowacja), Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Budapeszt (Węgry), Univerzita Palackého, Olomouc (Czechy) i Technische Universität Chemnitz (Niemcy). Członek Polskiego Towarzystwa Studiów Europejskich i Prezes jego krakowskiego oddziału.



Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Publikacja przygotowana w ramach projektu Regionalna pozycja Polski w czasach globalnych napięć i rywalizacji finansowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP w konkursie „Dyplomacja publiczna 2021”



Polski Ośrodek Naukowy Uniwersytetu Jagiellońskiego



Fundacja Lepsza Polska